SEÑOR BARAIBAR.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 14 y 14 minutos)

El motivo de esta convocatoria es examinar la posibilidad de presentar, y eventualmente aprobar, un proyecto de ley de reglamento de la Comisión Permanente.

La primera observación que sería razonable formular tiene que ver con la pregunta de por qué estamos haciendo esto tan al final del período legislativo, que finaliza el 28 de febrero. Lo cierto es que tanto los secretarios como quien habla, nos abocamos al hecho de instalar la Comisión si se llegaba a contar con un proyecto estructurado; no se apuntaba tanto a tener temas de discusión, porque aunque los haya, creo que no se alinean por partido, sino por la solución técnica. A su vez, a medida que comenzamos a profundizar en el tema, fueron surgiendo interrogantes y, por ello, en el material que se entregó a los señores Legisladores se incluyó una consulta realizada al doctor Cagnoni, catedrático de la Facultad de Derecho, sobre cómo y dónde se aprueba este reglamento, temas que veremos en su momento. Hemos consultado también al doctor Cassinelli Muñoz, quien nos envió una minuta de comunicación en respuesta a nuestras inquietudes y en los materiales que se han distribuido, está el Reglamento del Cuerpo y la versión taquigráfica de enero de 2004 -última vez que se intentó considerar el tema- donde consta que los intentos de reunir a la Comisión fracasaron, habida cuenta de que no había un proyecto sobre la mesa, pero ahora está todo este material para trabajar.

SEÑOR ABDALA.- Me quedé pensando en la legalidad y la legitimidad del asunto.

SEÑOR BARAIBAR.- Eso lo consideraremos posteriormente.

El material relativo a las disposiciones doctrinarias de la Comisión Permanente, lo preparé personalmente en 2004, cuando integraba otra Comisión y es un resumen de algunos capítulos de la Constitución que seleccioné e incluí algunos comentarios como material de apoyo para ordenar el tema.

Hay una exposición de motivos que ya hice llegar a algunos señores Legisladores, que historia algunos antecedentes sobre el tema y cómo se llega concretamente al proyecto.

Un primer hecho al que debemos hacer referencia, es que el reglamento que hoy estamos pensando modificar data del 12 de febrero de 1838 y sólo ha tenido pequeñísimas modificaciones que no cambiaron su esencia -prácticamente es el mismo- y es el que obra en poder de los señores Legisladores. Este Reglamento de la Comisión Permanente no tiene fecha. Una de las primeras indagatorias que realizamos -nada fácil- fue la de tratar de conseguir otros antecedentes. En un recoveco de la Biblioteca -debo aclarar que también fuimos a buscar material a la Biblioteca de la Facultad de Derecho- encontramos dos copias -que si quieren también las podemos repartir- de los dos Reglamentos anteriores, que pudimos constatar que son prácticamente iguales.

La única instancia de discusión del tema se dio en un Seminario realizado en 1942. Lo referido al tema, si bien figura en la Biblioteca, nos costó bastante encontrarlo. Son dos tomos bastante gruesos escritos por Jiménez de Aréchaga, donde figura toda la doctrina referente al tema.

En base a los citados antecedentes armamos un proyecto con las siguientes características. El artículo 1º del Reglamento vigente -al que se ha hecho algún ajuste literal, pero no conceptual- señala: “El actual Reglamento interior de la Cámara de Representantes, servirá provisoriamente, en cuanto pueda aplicarse, para la Comisión Permanente”… Esto data de 1838, lo que quiere decir que el carácter de provisorio duró unos cuantos años, a lo largo de los cuales se aprobaron varias Constituciones, pero se ha mantenido la redacción que expresa “servirá provisoriamente”. Eso ha generado -también leímos las versiones taquigráficas de la Comisión Permanente, desde 1985- muchas interpretaciones. Esto no dio lugar a discusiones porque, en definitiva, todo se resolvió por medio de acuerdos unánimes, pero demuestra que existe una insuficiencia de base documental o reglamentaria que sería bueno, en algún momento, intentar superar.

En resumen, hago hincapié en el carácter provisorio de la disposición vigente, lo que nos lleva a pensar en la necesidad de abordar el tema, lo que expresamos en los primeros tres numerales de la exposición de motivos.

Otra curiosidad en torno a esto se explica en el numeral 4. de la referida exposición de motivos, que dice: "En segundo lugar, es claro que resulta incongruente remitirse a la reglamentación de la Cámara de Representantes, cuando el constituyente no ha asignado a la Comisión Permanente ninguna competencia de dicho órgano legislativo. Para resaltar este aserto vale recordar lo dicho por el Prof. Horacio Cassinelli Muñoz: 'La Comisión Permanente puede actuar en lugar de la Asamblea General o de la Cámara de Senadores -nunca de la Cámara de Representantes- en los casos en que la Constitución señala' (Derecho Público, FCU, ed. de 2002, página 212)".

Entonces, el primer punto es la carencia y la insuficiencia de no tener un Reglamento, como ya lo venía señalando.

Por otra parte, en la sesión del Cuerpo del 13 de enero del año 2004, el profesor -hoy Senador- José Korzeniak, sostiene que "deberíamos tener un Reglamento en serio para la Comisión Permanente". Esto figura en la página 473 del Tomo 21 del Diario de Sesiones de la Comisión Permanente. Eso fue, pues, una aspiración y, en ese sentido, llegó a nombrarse una Comisión, que se instaló y que quien habla integró, pero que nunca llegó a funcionar -creo que lo hizo sólo una vez- porque, precisamente, no había un anteproyecto para considerar.

El otro elemento a considerar es que el Reglamento vigente -me refiero al que aplicamos, que tiene 14 artículos- habla de cosas que la vida ha superado, por ejemplo, el que las Comisiones tengan dos miembros. En la mayoría de los casos -incluso, en esta propia Legislatura- hemos nombrado Comisiones de tres y cuatro miembros; sin embargo, no es buena cosa que estemos tomando resoluciones y actuando cuando el Reglamento que teóricamente nos rige, establece algo distinto.

En cuanto a la designación de Vicepresidente, puedo decir que esto no se establece; inclusive, en el proyecto que nosotros presentamos no hay un Vicepresidente. Sin embargo, en algunas Constituciones anteriores se dio esa discordia entre la realidad y las normas. Esto se verifica, asimismo, al observar que ocasionalmente se ha designado Vicepresidente, cuando la Constitución y el Reglamento de la Comisión Permanente no lo preveían. Asimismo, en el numeral 8. de la exposición de motivos se dice: "No ha sido esa la práctica prevalente, pero conviene no olvidar que para el período de receso 2005 - 2006 se designó Vicepresidente en la sesión de instalación".

O sea que, con respecto al tema de la Vicepresidencia, puedo decir que se ha nombrado Vicepresidente cuando ni la Constitución ni el Reglamento lo prevén.

Asimismo, en el numeral 9. de la exposición de motivos se expresa: "Por otra parte interesa acotar que el actual Reglamento de la Comisión Permanente no sólo consagra una fórmula técnicamente objetable, sino que contiene algún error importante como el de su artículo 14. En efecto, en el mismo se expresa que 'La Comisión Permanente se declarará disuelta' tras la apertura de sesiones de la Asamblea. Y en puridad no es así, ya que la Comisión mantiene existencia con la composición dada cuando la Constitución lo indica (lo que es incompatible con una disolución), hasta que se elija la siguiente Comisión Permanente". O sea que esta Comisión Permanente, hasta que se elija la próxima, mantiene su vigencia. "Esa continuidad obedece a que es lo que surge de la Constitución: los mandatos no caducan aunque el Cuerpo no actúe, y a mayor abundamiento el artículo 131 inciso 7 de la Constitución establece expresamente la continuidad de la Comisión Permanente aunque caduquen los poderes de Senadores y Representantes si expirado su mandato no estuvieran proclamados los electos." Aclaro que estoy leyendo la exposición de motivos que obra en poder de todos los miembros de esta Comisión.

También hay alguna dificultad con respecto a la designación de los miembros de la Comisión Permanente. El Reglamento establece que esto se tiene que resolver en los primeros quince días luego de la finalización del receso y casi nunca se hace así.

"En suma, de lo que se trata", estoy leyendo el numeral 10 "es de dar a la Comisión Permanente un estatuto único y con sistematización de los temas más importantes para su funcionamiento. De tal manera, el mismo -agregándose a las disposiciones que sobre el Cuerpo se incluyen en la Constitución de la República- facilitará el ordenamiento de aquél, en la misma medida en que se eliminan las dificultades para una aplicación certera de un texto que le es ajeno, como el Reglamento de la Cámara de Representantes".

El proyecto contiene trece capítulos y algunas disposiciones transitorias, que omito mencionar porque el mismo obra en poder de todos los señores Legisladores.

En la confección de este Reglamento tuvimos presente la siguiente idea. Se trata de un documento bastante extenso -pasamos de 13 ó 14 artículos a 85- y como remite al Reglamento de la Cámara de Representantes, la primera tarea que tuvimos que hacer fue ver qué material de ese Reglamento era pertinente para ser aplicado en la Comisión Permanente. Por ejemplo, me refiero a lo que tiene que ver con las mociones de orden y la media hora previa. Se trata de temas que cotidianamente hemos usado pero que no están en el Reglamento. Por esa razón, nos remitimos al de la Cámara de Representantes, tratando de incorporar todo lo que resulta pertinente de él para el funcionamiento de la Comisión Permanente.

Sin perjuicio de eso y con la idea de seguir un proceso abarcativo, revisamos el Reglamento de la Cámara de Senadores para ver qué aspectos no eran contemplados en el de la Cámara de Representantes y pudieran servirnos, máxime desde el momento en que las propias normas establecen que el referente es el Senado de la República. Asimismo, tuvimos en cuenta el Reglamento de la Asamblea General.

En realidad, fue poco o casi nada lo que tuvimos que agregar; hicimos algún cambio de redacción, pero no mucho más que eso.

Ingresando al análisis del articulado, podemos decir que los primeros artículos del Capítulo inicial relativo a la Constitución, Presidencia y Atribuciones, básicamente establecen las normas constitucionales, que tienen fuerza reglamentaria. Esto resuelve un tema que fue motivo de discusión en la Legislatura pasada, diría, en casi todas las Comisiones Permanentes. La primera discusión era: ¿a quién le correspondía la Presidencia? ¿A la mayoría que se lograba en el seno de la Comisión Permanente o a la mayoría emanada del último resultado electoral? En general -por lo menos en la última Legislatura- se entendió que se trataba del lema que había obtenido la mayoría, aunque era minoría en términos de los 11 miembros, porque los Legisladores de los Partidos Nacional y Colorado eran más que los del Frente Amplio, aun cuando éste había obtenido la mayoría en las elecciones. Eso fue aclarado en el artículo, a fin de que no quedaran dudas. A tales efectos, se entiende -y esto figura en el artículo 3º- por mayoría el lema mayoritario surgido en las últimas elecciones nacionales de Legisladores; la historia dirá cuál será ese lema, pero el tema queda aclarado de una manera contundente.

El resto del articulado lo iremos procesando de a poco. Diría que el punto sobre el que tenemos especial discusión y resolución política -estoy convencido que se va a tratar de una cuestión sobre la que llegaremos a un acuerdo político- refiere a quién aprueba este Reglamento. Hicimos la consulta al doctor Cagnoni y al senador doctor José Korzeniak y ellos entienden que este ámbito es soberano para resolver el tema. Además, en la pequeña historia de estos meses de verano debo decir que hicimos la consulta porque algunas personas nos preguntaron qué facultades teníamos nosotros para resolver este asunto. Un poco para cubrirnos, incluimos en el artículo 6º -lo que obviamente se puede modificar- que este Reglamento no podrá ser modificado sino mediante la conformidad de más de la mitad de los integrantes del Cuerpo. Cuando así se proceda, se dará cuenta a la Asamblea General estándose a lo que esta resuelva. Esta es la fórmula que traemos, pero si creemos que este organismo es soberano, podemos resolver al respecto. Por mi parte, estoy poniendo de manifiesto una opinión. Aclaro que en este caso somos casi constituyentes porque es la primera modificación al Reglamento que se está proponiendo. Entonces, aunque sea por primera vez, quizás podríamos hacerla remitiéndonos a aquellos que nos nombraron, es decir, a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Representantes reunidos en Asamblea General. No me parece que ello sea un exceso, más allá de que hay opiniones diversas en el sentido de que eso sería una fuerte aberración desde el punto de vista conceptual.

SEÑOR ABDALA.- Estoy leyendo la respuesta que dio el doctor Cagnoni ante la pregunta de a quién le compete el dictado del Reglamento y la misma dice que la propuesta o proyecto le compete a la Comisión Permanente, así como también su aprobación. Lo que sucede es que la naturaleza jurídica de ese acto sería un Reglamento, a diferencia de lo que refería el señor senador Gallinal, sobre lo que habrá que pensar. Los Reglamentos de las Cámaras de Senadores y de Representantes son leyes, es decir, tienen la naturaleza de ley para cada uno de esos ámbitos. Es más, convendría analizarlos porque estoy casi seguro de que tienen el dictado de una ley. Entonces, en este caso, quizás se podría hacer una operación conjunta, elaborando un dictado interno con naturaleza de reglamento y luego al mismo proyecto se le podrá dar curso legal. De esta forma, una de las Cámaras lo aprueba, luego lo hace la otra y santificadas las pascuas. Creo que ese podría ser un camino.

SEÑOR BARAIBAR.- Quiero dejar en claro que el Reglamento lo aprueba cada una de las Cámaras pero la diferencia que se presenta aquí y que genera dudas -no voy a ingresar en un debate que debemos hacer en conjunto- es que mientras la Constitución establece y recomienda a las Cámaras de Senadores y de Diputados que aprueben sus propios reglamentos, no lo hace así con la Comisión Permanente. Por lo tanto, reitero que los Reglamentos son aprobados por cada una de las Cámaras y que no son leyes.

Por último digo que en el día de hoy hemos traído un proyecto de ley para que sea considerado por los miembros de la Subcomisión.

SEÑOR ABDALA.- Si no entendí mal, el señor Legislador Abdala se afilia a la tesis restrictiva, en el sentido de que la Comisión Permanente apruebe este proyecto de ley.

SEÑOR BARAIBAR.- En lo personal, me afilio a la tesis que logre un acuerdo puesto que reconozco que al día de hoy mis dudas subsisten como consecuencia de lo que establece la Doctrina por un lado y, por otro, como resultado de una valoración esencialmente política puesto que le estaremos diciendo a nuestros pares que nosotros tomamos la decisión de aprobarlo. Como consecuencia de los pocos días que restan a la Comisión Permanente, pienso que quizás podríamos remitir el proyecto de ley a la Asamblea General. Entiendo que, en alguna medida, nosotros estamos haciendo el trabajo de una Comisión que aprueba el proyecto de ley y luego lo remite a la Asamblea General que, en definitiva, hará lo que entienda pertinente. Sin embargo, si estamos en condiciones de aprobarla en el ámbito de la Comisión Permanente naturalmente que lo haremos, pero reitero que contamos con pocos días para hacerlo. Aprobar la iniciativa para luego remitirla a la Asamblea General es algo casi de trámite y sería el mismo procedimiento que se sigue con cualquier proyecto de ley que se encuentra a consideración de una Comisión. Ahora bien, al aprobarlo estaríamos dando pasos mayores y la interrogante que se presenta es si el tiempo que nos resta de trabajo será suficiente como para hacerlo. Por otro lado, también hay que tener en cuenta la voluntad que existe en sacar adelante este tema.

Finalmente, reitero que estamos entregando a la Subcomisión un proyecto de ley, así como también una minuta del doctor Cagnoni. Luego entregaremos otra del doctor Cassinelli, la exposición de motivos y el Reglamento del Cuerpo, la discusión que se produjo en oportunidad de sesionar la Comisión Permanente en enero de 2004 y un documento que incluye disposiciones constitucionales y notas doctrinarias de “La Constitución Nacional” del doctor Justino Jiménez de Aréchaga, en las que se desarrolla y explica el contenido de la misma. Estos son los antecedentes que ponemos en manos de la Subcomisión y propongo que los mismos se incorporen a la versión taquigráfica de la sesión del día de hoy. Hacemos esto porque una de las dificultades con que nos encontramos cuando comenzamos con el trabajo fue la de recoger los antecedentes.

En consecuencia, para el futuro conformamos un legajo que reúne, en un solo cuerpo, todos los antecedentes de forma que los Legisladores que oportunamente consideren la iniciativa puedan aprobarla o modificarla.

Es cuanto quería manifestar con respecto al tema de fondo.

Por otro lado, advierto que no soy miembro de este Cuerpo y que simplemente asistí como miembro informante. En tal sentido, correspondería nombrar un Presidente ad hoc, para lo cual propongo al señor Legislador Abdala, en tanto también estaríamos designando al Legislador Ríos -quien hoy no pudo concurrir- como Presidente de la Comisión.

(Ocupa la Presidencia el señor Legislador Abdala)

SEÑOR GALLINAL.- En primer lugar, entiendo que sería conveniente cursar una consulta al doctor Martín Risso -enviándole los antecedentes correspondientes- para, de esa manera, contar con una opinión más.

En segundo término, más allá de que podamos llegar a algún tipo de entendimiento -realmente son muy pocos los días hábiles que tenemos por delante- quizás podríamos manejar la posibilidad de pedir a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado o de la propia Asamblea General que, en el transcurso de este año, oficien como asesoras de la Comisión Permanente, remitiéndoles el proyecto de reglamento que está a consideración. Aun cuando podamos no tener tiempo para aprobarlo antes del 28 de febrero, estimo que adelantaríamos mucho si trasladáramos a una Comisión permanente el estudio del tema. Tengamos en cuenta que de esa forma la próxima Comisión Permanente estará en mucho mejores condiciones de avanzar y hasta de aprobar rápidamente un reglamento, lo cual parece indispensable.

Acerca de lo que planteaba el señor Legislador Baráibar, debo decir que en tanto es un órgano de origen constitucional, tiene la potestad de dictarse su propio reglamento; eso va de suyo. De todos modos, pueden surgir algunas opiniones que sostengan lo contrario. Entonces, el asesoramiento de una Comisión permanente puede ser muy interesante.

En concreto, solicito que se consulte al doctor Martín Risso, enviándole todos los antecedentes, y que se tenga en cuenta la posibilidad que acabo de sugerir.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR BARAIBAR.- Creo que todos podemos pasar a la historia, grande o chica, porque apuesto a que esto logre el consenso general, cualquiera sea el camino que se recorra, incluyendo el que planteó el señor Legislador Gallinal.

En lo personal, propongo enviar los antecedentes y cursar una consulta al doctor Risso -Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica- anunciándole que con mucho gusto lo recibiremos el próximo miércoles, sin perjuicio de que pueda enviar su respuesta por escrito. La idea es que en esa sesión comencemos a discutir el tema y, en tal sentido, pienso que sería oportuno que, con anterioridad, nos enviáramos por correo electrónico las observaciones que nos merece el proyecto. Asimismo, según el grado de acuerdo que exista al finalizar la sesión del miércoles, resolveríamos los pasos a dar. De todos modos, considero que sería deseable que el pleno de la Comisión Permanente analizara el tema, recibiendo de esta Comisión la recomendación que entendamos más apropiada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero decir que, más allá de que cada uno de nosotros estamos representando a nuestros Partidos, habría que tratar de socializar a todos los sectores sobre este tema en particular, pero esta tarea no será sencilla, máxime si tenemos en cuenta las pocas horas que restan para realizar la sesión. Aclaro que no estoy jugando para atrás, sino todo lo contrario, porque este es un dato de la realidad. Entiendo que resultará muy difícil llegar al miércoles de la semana que viene, con las comparsas lubolas en el medio, a que, efectivamente, todos los sectores políticos y los juristas tomen la debida nota de este asunto.

Era cuanto quería señalar a manera de nota al pie.

SEÑOR BARAIBAR.- Precisamente, esta es una preocupación que también tiene nuestra fuerza política que no ha tenido un nivel de consulta como el que tiene generalmente. Sin embargo, por razones de oportunidad política, me inclino por la idea de que nosotros, incluso en el seno de la Comisión Permanente, seamos una Comisión en la que tratemos el tema, lo aprobemos y lo remitamos a la Asamblea General o a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Si procediéramos de esta manera no habría problema alguno

porque, ante cualquier observación que se interponga en este sentido, les estaríamos diciendo a dichos Cuerpos que tienen la chance de revisar y corregir el trabajo realizado por esta Comisión. De esta forma, se estaría salvando la cuestión política.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, la Comisión para Reforma del Reglamento queda convocada para el miércoles 21 a las 14 horas.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 14 y 41 minutos)